



## **312 Volksinitiative**

Version vom 27. Juni 2019 (vom Plenum beraten)

Dieses Themenblatt behandelt die Volksinitiative auf kantonaler Ebene (Art. 51 ff. KV). Nicht Gegenstand dieses Themenblatts ist das Initiativrecht auf Gemeindeebene (vgl. Art. 106 KV).

### **1. Geltendes Recht**

Die Kantonsverfassung regelt das Instrument der Volksinitiative in Art. 51 ff. KV vergleichsweise detailliert. Die betreffenden Verfassungsartikel wurden seit Inkrafttreten der geltenden Kantonsverfassung nicht geändert. Der Kommentar von JÖRG SCHOCH zu den Art. 51 ff. KV bleibt damit weiterhin aktuell (Vgl. SCHOCH, Leitfaden, S. 97 ff.).

Weiter konkretisiert werden die Verfassungsbestimmungen in Art. 49–60 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12).

#### **Art. 51 KV: Gegenstand, Unterschriftenzahl**

*Gegenstand:* Mit der Volksinitiative gemäss Art. 51 Abs. 1 KV können verlangt werden:

- a) die Totalrevision oder eine Teilrevision der Verfassung;
- b) der Erlass, die Aufhebung oder Änderung von *Gesetzen* und von Beschlüssen, die der Volksabstimmung unterstehen.

Zu den Beschlüssen im Sinne von Art. 51 Abs. 1 lit. b KV, die der Volksabstimmung unterliegen, gehören:

- Interkantonale und internationale Verträge mit gesetzgebendem Charakter (Art. 60<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. b KV);
- Grundsatzbeschlüsse (Art. 60 Abs. 1 lit. d KV);
- Ausgabenbeschlüsse (Art. 60 Abs. 1 lit. e KV).

*Unterschriftenzahl:* Gemäss Art. 51 Abs. 2 KV muss eine Volksinitiative von wenigstens 300 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Eine Einreichungsfrist ist dabei nicht vorgeschrieben.

#### **Art. 52 KV: Form**

Gemäss Art. 52 Abs. 1 KV können Volksinitiativen als allgemeine Anregung oder, sofern sie nicht die Totalrevision der Verfassung verlangen, als ausgearbeitete Vorlagen eingereicht werden. Beide Initiativformen sind seit Erlass der geltenden Kantonsverfassung mehrfach zum Einsatz gekommen.

#### **Art. 53 KV: Einheitsinitiative**

Nach Art. 53 KV folgt die Ausserrhoder KV dem System der Einheitsinitiative. Soweit mit einer Initiative nicht die Totalrevision oder ausdrücklich eine Teilrevision der Verfassung verlangt wird, entscheidet der Kantonsrat, ob die Vorlage auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe auszuarbeiten ist. Zu beachten ist dabei, dass dieser



Artikel eigentlich für Volksinitiativen vorgesehen ist, die in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht wurden.

Art. 53 KV ist nicht zugeschnitten auf Volksinitiativen, die bereits eine ausgearbeitete Vorlage enthalten. In diesen Fällen ist der zu ändernde Erlass – sei dies ein Gesetz oder die Verfassung – bereit im Initiativtext genannt (vgl. z.B.: Volksinitiative zur „Abschaffung der Pauschalbesteuerung – SchweizerInnen und AusländerInnen gleich behandeln“, Urnenabstimmung vom 11. März 2012 oder Volksinitiative „Wiedereinführung von Schulnoten ab der 4. Klasse“, Urnenabstimmung vom 15. Mai 2009). In diesem Fall gibt es denn auch nichts, das der Kantonsrat noch *ausarbeiten* könnte. Hingegen ist es denkbar, dass die Initianten ein ausformuliertes Begehren einreichen und die Normstufe (Verfassung oder Gesetz) offenlassen.

Einen Spielraum für den Kantonsrat zur Festlegung der Regelungsstufe gibt es auch dann keinen, wenn die Initiative einen Grundsatzbeschluss, einen Ausgabenbeschluss oder einen interkantonalen oder internationalen Vertrag zum Gegenstand hat.

### **Art. 54 KV: Gegenvorschlag; doppeltes Ja**

Art. 54 Abs. 1 KV sieht vor, dass der Kantonsrat Initiativen einen Gegenvorschlag gegenüberstellen kann.

Art. 54 Abs. 2 KV regelt für diesen Fall auch den Abstimmungsmodus: Es ist das Verfahren der Doppelabstimmung mit zweifachem Ja und Stichfrage.

Beispiel aus der Abstimmung vom 11. März 2012 über die Volksinitiative „Abschaffung der Pauschalbesteuerung“ :

Abstimmungsfrage 1

Wollen Sie die Volksinitiative „Abschaffung der Pauschalbesteuerung – SchweizerInnen und AusländerInnen gleich behandeln!“ Annehmen?

Abstimmungsfrage 2

Wollen Sie den Gegenvorschlag des Kantonsrates annehmen?

Stichfrage

Werden sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenvorschlag angenommen, so entscheidet die Stichfrage, welche der beiden Vorlagen umgesetzt wird. Die Stichfrage lautet: Bevorzugen Sie die Volksinitiative oder den Gegenvorschlag?

### **Art. 55 KV: Verfahren**

Gestützt auf Art. 55 Abs. 1 KV prüft der Regierungsrat, ob ausreichend gültige Stimmen eingereicht wurden bzw. ob die Initiative zustande gekommen ist. Gegen den Entscheid des Regierungsrates über das Zustandekommen einer Volksinitiative kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht gelangt werden (Art. 65<sup>bis</sup> Abs. 2 GPR).

Der Kantonsrat prüft anschliessend die Gültigkeit der Initiative (Art. 55 Abs. 2 KV). Er prüft dabei,

- ob der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist,
- ob übergeordnetes Recht eingehalten wird und
- ob die Initiative durchführbar ist.



Gemäss Leitfaden von JÖRG SCHOCH sind die Ungültigkeitsgründe in Art. 55 Abs. 2 KV abschliessend aufgezählt (SCHOCH, Leitfaden, Art. 55 Rz. 2); dabei sei bewusst auf den Ungültigkeitsgrund der Verletzung der Einheit der Form verzichtet worden (SCHOCH, Leitfaden, Art. 55 Rz. 7). Das Gesetz über die Politischen Rechte nennt allerdings auch die Einheit der Form als Gültigkeitsvoraussetzung (Art. 51 Abs. 1 GPR). Die Einheit der Form verlangt, dass Volksinitiativen entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf formuliert werden; Mischformen sind nicht zugelassen.

Gegen Entscheide des Kantonsrates über die Gültigkeit von Volksinitiativen besteht kein kantonales Rechtsmittel. Dagegen kann jedoch Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben werden (AUER, a.a.O., Rz. 1088). Immerhin sieht das neue Kantonsratsgesetz in Art. 49 vor, dass den Initianten eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen ist, wenn der Regierungsrat oder die zuständige Kommission dem Kantonsrat die vollständige oder teilweise Ungültigerklärung einer Volksinitiative beantragt. Insofern wird den Initianten das rechtliche Gehör gewährt.

### ***Praktische Nutzung der Volksinitiative auf Kantonsstufe***

Seit Erlass der geltenden Kantonsverfassung kamen insgesamt 16 Volksinitiativen zustande. Alle diese Initiativen waren auf den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung rechtsetzender Bestimmungen gerichtet. Es kam somit noch keine Grundsatzbeschluss-, Ausgabenbeschluss- oder Staatsvertragsinitiative zustande. Die Initiativen wurden sowohl in Form von allgemeinen Anregungen als auch in Form von ausgearbeiteten Entwürfen eingereicht.

Die zustande gekommenen Initiativen wirkten sich unterschiedlich aus:

- 1 x KR stimmt der Initiative zu: Überführung in ordentliches Gesetzgebungsverfahren;
- 3 x Initiative in der Volksabstimmung angenommen (Bei zwei davon setzt sich die Initiative gegen die Empfehlung bzw. den Gegenvorschlag des KR durch);
- 2 x Gegenvorschlag des KR in der Volksabstimmung angenommen;
- 5 x Initiative in der Volksabstimmung ohne Gegenvorschlag des KR abgelehnt;
- 2 x Initiative vor Durchführung der Volksabstimmung zurückgezogen;
- 2 x Initiative für ungültig erklärt;
- 1 x Initiative pendent.

Die Volksinitiative wurde also tatsächlich genutzt – wenn auch nicht übermässig häufig. Wenn Volksinitiativen zur Abstimmung gelangten, hatten sie dabei erfreulich gute Erfolgchancen. Die Hälfte der zur Abstimmung gebrachten Initiativen zeigten Wirkung: Entweder das Initiativbegehren selbst oder der Gegenvorschlag des Kantonsrates wurden angenommen.

Siehe dazu: „Anhang: Recherchen für Themenblatt Volksinitiative“ (S. 10. ff.)

## **2. Übergeordnetes Recht**

Die Bundesverfassung schreibt vor, dass eine Verfassungsinitiative möglich sein muss (Art. 51 Abs. 1 BV). Weitere Initiativrechte sind vom Bund nicht vorgeschrieben. Wenn die Kantone jedoch weitere Initiativrechte vorsehen, sind bundesrechtliche Vorgaben wie die Rechtsgleichheit sowie der Anspruch auf freie Willensbil-



derung und unverfälschte Stimmabgabe zu beachten (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen, Zürich 2000, Rz. 2028).

Das Bundesgericht leitet das Erfordernis der Einheit der Form aus Art. 34 Abs. 2 BV ab und wendet es auch dann an, wenn die entsprechende Kantonsverfassung diese Gültigkeitsvoraussetzung nicht nennt (PATRIZIA ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Zürich/Basel/Genf 2016, S.133).

### 3. Verfassungsvergleich

#### **Art. 51 KV: Gegenstand, Unterschriftenzahl (und Einreichungsfrist)**

*Gegenstand:* Die Verfassungs- und die Gesetzesinitiative kennen alle Kantone. Auf Bundesebene ist die Verfassungsinitiative, nicht jedoch die Gesetzesinitiative, verwirklicht. Zahlreiche Kantone gehen in Bezug auf den Gegenstand des Initiativrechts nicht weiter als das: Sie beschränken also das Initiativrecht auf rechtsetzende Erlasse. Es sind dies die Kantone: LU, UR, FR, BL, AI, SG, AG, TG, TI, GE (Vgl. AUER, a.a.O., Rz. 1047.).

Wie der Kanton AR gehen auch andere Kantone etwas weiter; sie kennen die Beschlussinitiative für jene Beschlüsse, die dem Referendum unterstehen. Eine solche Regelung hat etwa der Kanton Bern. Gemäss Art. 58 Abs. 1 lit. d KV-BE kann mit einer Initiative das Begehren auf Ausarbeitung eines Grossratsbeschlusses gestellt werden, welcher der Volksabstimmung untersteht.

Andere Kantone kennen z.B. auch die Verordnunginitiative für Parlamentsverordnungen, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Gegenstand von Volksinitiativen kann in einigen Kantonen auch die Einreichung einer Standesinitiative gemäss Art. 160 Abs. 1 BV sein (Auer, a.a.O., Rz. Rz. 1044 ff.). Im Kanton AR liegt die Zuständigkeit dafür beim Kantonsrat (Art. 77 Abs. 1 lit. a KV). Dann gibt es noch die Initiative auf Einberufung des gesetzgebenden Organs (vgl. Art. 63 Abs. 3 KV-GL) oder die Initiative auf Abberufung einer Behörde (Art. 57 KV-BE).

Noch offener in Bezug auf die möglichen Gegenstände von Volksinitiativen ist die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn. Demnach kann das Volk mit einer Initiative ganz allgemein ein Begehren auf Erlass eines Beschlusses des Kantonsrates stellen (Art. 29 Abs. 1 lit. c KV-SO). Doch wird diese grundsätzlich sehr weitgehende Öffnung durch diverse Ausnahmetatbestände wieder eingeschränkt.

*Unterschriftenzahl:* Die erforderliche Anzahl Unterschriften von 300 entspricht einem Anteil von rund 0.7% der Stimmbevölkerung. Damit gehört der Kanton AR zu den Kantonen mit den tiefsten Anforderungen an die Unterschriftenzahl. Ebenfalls tiefe Anforderungen an die Unterschriftenzahl haben bspw. die Kantone Zürich (0.6% für Gesetzesinitiativen) und Aargau (0.7% für Gesetzesinitiativen). Hohe Unterschriftenzahlen kennen z.B. die Kantone Neuenburg (4% für Gesetzesinitiativen), Jura (3.8% für Gesetzesinitiativen) oder Freiburg (3.1% für Gesetzesinitiativen).

*Einreichungsfrist:* Die geltende Kantonsverfassung sieht keine Einreichungsfrist für die Volksinitiative vor. Auf Einreichungsfristen verzichten auch acht weitere Kantone (UR, SZ, OW, GL, ZG, BL, SH, AI; AUER, a.a.O., Rz. 1062.). Unter den Kantonen, die eine Einreichungsfrist für Initiativen vorsehen, dauert die längste Frist 18



Monate (SO und BS) und die kürzeste Frist 60 Tage (TI) bzw. zwei Monate (NW) nach Anmeldung bzw. nach Abschluss der Vorprüfung (AUER, a.a.O., Rz. 1061.).

### **Art. 52 KV: Form**

Gesetzesinitiativen und Initiativen auf Teilrevision der Kantonsverfassung können in den meisten Kantonen sowohl in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs als auch in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht werden (HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz 2051; AUER, a.a.O., Rz. 1050.).

Für Initiativen auf Totalrevision der Kantonsverfassung ist es umgekehrt: für diese gilt in fast allen Kantonen, dass sie nur in Form der allgemeinen Anregung eingereicht werden können (AUER, a.a.O., Rz. 1050).

### **Art. 53 KV: Einheitsinitiative**

Die Einheitsinitiative – wenn auch nur in AR, SG und TG so genannt – ist recht verbreitet. Neben dem Kanton AR besteht in neun weiteren Kantonen die Regel, dass das Parlament bei Initiativen in Form der allgemeinen Anregung bestimmen kann, auf welcher Regelungsstufe die Initiative umgesetzt wird (AUER, a.a.O., Rz. 1051).

### **Art. 54 KV: Gegenvorschlag; doppeltes Ja**

Ein Gegenvorschlagsrecht des kantonalen Parlaments gibt es in jedem Kanton (AUER, a.a.O., Rz. 1075).

Das Wahlverfahren bei Vorliegen eines parlamentarischen Gegenvorschlags ist in fast allen Kantonen gleich ausgestaltet wie im Bund (Art. 139b BV; AUER, a.a.O., Rz. 1076). Über die Initiative und den Gegenvorschlag wird gleichzeitig abgestimmt. Die Stimmberechtigten können dabei sowohl der Initiative als auch dem Gegenvorschlag zustimmen. Die Stichfrage entscheidet, welcher Vorlage der Vorrang gegeben wird, falls beide angenommen werden. Nur der Kanton Jura scheint eine abweichende Vorgehensweise zu kennen (Art. 76 Abs. 5 KV-JU).

### **Art. 55 KV: Verfahren**

Die Regelung in Art. 55 KV entspricht der Regelung und Praxis der meisten Kantone. Zum üblichen Verfahren gehören:

- Formelle Vorprüfung durch die Verwaltung (KK oder Departement);
- Überprüfung von Gültigkeit und Anzahl der Unterschriften, gefolgt vom Entscheid der Regierung über das Zustandekommen der Initiative;
- Entscheid des Parlaments über die Gültigkeit der Initiative gestützt auf den Antrag der Regierung;
- Gerichtliche Überprüfung; meistens direkt durch das Bundesgericht und teilweise auch durch eine kantonale Rechtsmittelinstanz (AUER, a.a.O., Rz. 1082 ff.).

Einige bemerkenswerte Besonderheiten seien kurz genannt:

- Einige Kantone formulieren besonders einschränkende Voraussetzungen für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch das Parlament. In ZH setzt die Ungültigerklärung eine Mehrheit von 2/3 der anwesenden Mitglieder voraus. In GR und BL können Initiativen nur bei offensichtlicher Rechtswidrigkeit für ungültig erklärt werden.
- Die Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen wird vereinzelt auch durch die Regierung vorgenommen – so etwa in SG; VD und GE (AUER, a.a.O., Rz. 1082 ff.).



### **Weitere Arten von Initiativen**

*Einzelinitiative – insb. im Kanton Zürich:* Die Einzelinitiative gewährt den einzelnen Stimmbürgern ein Antragsrecht, womit Erlass, Änderung oder Aufhebung von Erlassen bzw. Beschlüssen initiiert werden können. In den Landsgemeidekantonen Glarus und Appenzell Innerrhoden besteht ein individuelles Antragsrecht an die Landsgemeinde (AUER, a.a.O., Rz. 1056 f.).

Im Kanton Zürich gewährt die Einzelinitiative ein Antragsrecht an den Kantonsrat (Art. 24 lit. c KV-ZH). Unterstützen 60 Mitglieder des Kantonsrates die Initiative, so wird sie dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen (Art. 31 Abs. 1 KV-ZH). Der mögliche Gegenstand von Einzelinitiativen entspricht den in Art. 23 KV-ZH aufgelisteten Initiativgegenständen. Die Einzelinitiative kann sowohl als allgemeine Anregung als auch als ausformulierter Entwurf eingereicht werden (Art. 25 Abs. 1 KV-ZH).

Das Verfahren bei Einzelinitiativen ist in zwei Schritte aufgeteilt. In einem ersten Schritt wird darüber abgestimmt, ob 60 Mitglieder des Kantonsrates die Einzelinitiative vorläufig unterstützen. Ist dies der Fall, so wird die Einzelinitiative dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen (Art. 31 Abs. 1 KV-ZH). Kommt die vorläufige Unterstützung nicht zustande so ist die Initiative gescheitert (Art. 31 Abs. 2 KV-ZH).

In einem zweiten Schritt stimmt der Kantonsrat gestützt auf den Bericht und Antrag der Regierung über die Annahme oder Ablehnung der Einzelinitiative ab. Auf Gesuch hin, kann die persönliche Begründung vor dem Kantonsrat gestattet werden. Erforderlich ist dafür ein Viertel der anwesenden Stimmen (vgl. KR-Protokoll vom 7. März 2016, S. 2835).

Analog zum Einzelinitiativrecht kennt der Kanton Zürich auch die Möglichkeit einer Behördeninitiative. Demnach können Organe des Kantons, der Bezirke, der Gemeinden oder von anderen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts eine Initiative einreichen. Diese wird gleich wie die Einzelinitiative behandelt (Art. 24 lit. b KV-ZH i.V.m. Art. 31 KV-ZH).

Im Zeitraum 1995–2004 hatte der Kantonsrat des Kantons ZH 263 Einzelinitiativen und 20 Behördeninitiativen zu behandeln. Die 263 Einzelinitiativen führten zu folgenden Ergebnissen (CHRISTIAN SCHUHMACHER, Kommentar zur ZH-KV, Art. 31 Rz. 6 f.):

- zurückgezogen	12	(5%)
- nicht vorläufig unterstützt	204	(78%)
- Vorläufig unterstützt oder direkt an eine Kommission überwiesen, dann		
o Zurückgezogen	2	(1%)
o Nicht definitiv unterstützt	41	(16%)
o Pendent (am 1.1.2007)	2	(1%)
- Vorläufig und definitiv unterstützt, dann		
o Initiativbegehren in Volksabstimmung angenommen	1	(0.4%)
o Ohne Volksabstimmung umgesetzt	1	(0.4%)

Von den 20 Behördeninitiativen wurden 12 vorläufig unterstützt oder direkt einer Kommission zugewiesen, keine wurde am Ende definitiv unterstützt (SCHUMACHER, a.a.O., Art. 31 Rz. 8).

Informationen über querulatorische Nutzungen der Einzelinitiative liefert URS HENRYK HOFFMANN-NOWOTNY für den ungefähren Zeitraum von 1991–2000. (URS HENRYK HOFFMANN-NOWOTNY, Einzelinitiative und Volksmotion – Reformgedanken vor dem Hintergrund kantonaler Verfassungsrevisionen, ZBI 102 (2001), S. 516 ff.). Er schreibt:



*„In der Legislaturperiode 91-95 mussten innerhalb weniger Monate 26 Einzelinitiativen eines Stimmbürgers behandelt werden. In der darauffolgenden Legislaturperiode waren es 7 Begehren. Seither betätigt sich dieser Stimmbürger zwar regelmässig als Einzelinitiant, aber nicht mehr im früheren Ausmass. In der Legislaturperiode 95-99 waren von einem anderen Stimmbürger 30 Einzelinitiativen zu behandeln; dieser drohte darüber hinaus laufend weitere Masseneinreichungen an. Auch dieser Fall scheint sich aber zu erledigen, denn der Rat musste in der laufenden Legislaturperiode bisher nur noch ein Begehren des betreffenden Bürgers behandeln, dafür aber innerhalb nur weniger Monate bereits 22 Einzelinitiativen eines dritten Stimmbürgers.“*

Der extremste Fall querulatorischer Einwirkung geht auf einen Herrn Danowski zurück, der innerhalb eines Jahres etwa 200 Einzelinitiativen eingereicht hatte (HOFFMANN-NOWOTNY, a.a.O., S. 466 f.).

Ein Blick in die Geschäftsübersicht des zürcherischen Kantonsrates in den Jahren 2014–2018 zeigt, dass immer noch recht viele Einzelinitiativen eingereicht werden – durchschnittlich ca. 17 im Jahr. Behördeninitiativen wurden in diesem Zeitraum keine eingereicht. Die wenigsten Einzelinitiativen werden vorläufig unterstützt (1–2 im Jahr) und noch seltener ist die definitive Unterstützung. Gemäss Auskunft von Herrn Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste des Kantons Zürich, kommt es immer noch vor, dass das Einzelinitiativrecht durch übermässige Nutzung von Einzelpersonen strapaziert wird. So sind etwa 8 Einzelinitiativen aus dem Jahr 2017 auf eine Person zurückzuführen. Eine feste Handhabe dagegen besteht nicht.

*Volksmotion:* Das Instrument der Volksmotion kennt zum Beispiel der Kanton Schaffhausen. Die Regelung in der KV-SH hat folgenden Wortlaut:

Art. 31 KV-SH

<sup>1</sup> 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Kantonsrat eine schriftlich begründete Volksmotion einzureichen.

<sup>2</sup> Der Kantonsrat behandelt diese sinngemäss wie eine Motion eines seiner Mitglieder.

Wie bei der Einzelinitiative, löst die Volksmotion nicht automatisch eine Volksabstimmung aus. Es handelt sich vielmehr um ein abgewandeltes parlamentarisches Instrument, mit dem im Parlament eine neue Vorlage in Gang gebracht werden kann.

Mit der Volksmotion kann der Erlass, die Änderung oder die Ergänzung der Verfassung, von Gesetzen, von Dekreten oder von Beschlüssen im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates verlangt werden (§ 67 i.V.m. §70a GO-SH; Rb 171.110). Wenn für erheblich erklärt, verpflichtet sie die beauftragte Instanz – i.d.R. die Regierung – innert 2 Jahren dem Kantonsrat einen Entwurf samt Bericht und Antrag zu unterbreiten. Eine mündliche Begründung im Kantonsrat ist nicht möglich (§ 70a GO-SH).

#### **4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 3**

##### 4.1 Gegenstand

Man kann sich fragen, ob die Volksinitiative auf weitere Beschlüsse des Kantonsrates ausgeweitet werden soll.

Dagegen spricht: Seit Erlass der geltenden Kantonsverfassung waren alle zustande gekommenen Initiativen auf den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung rechtsetzender Bestimmungen gerichtet. Obwohl auch eine Initiative auf Erlass eines Grundsatz- oder Ausgabenbeschlusses hätte erhoben werden können, wurde diese Möglichkeit nicht genutzt. Der Umstand, dass das bestehende, vergleichsweise weite Spektrum an Initiativmöglichkeiten nicht ausgeschöpft wurde, spricht gegen die Einführung neuer Initiativgegenstände.



Gemäss geltender Regelung ist die Initiative möglich zu jenen Gegenständen, zu denen auch ein Referendum möglich ist. Diese Übereinstimmung von Initiativ- und Referendumsgegenständen macht die Initiative besser verständlich. Auch dieser Umstand spricht gegen eine Erweiterung des Initiativgegenstands – sofern nicht auch das obligatorische oder fakultative Referendum erweitert werden soll. In diesem Punkt besteht ein Querbezug zu den Artikeln 60 und 60<sup>bis</sup> KV (TB: „313 Referendum“).

**Antrag:**

**Beim Gegenstand der Initiative soll am Status quo festgehalten werden. (Einstimmig)**

### 4.2 Unterschriftenzahl

Zu prüfen ist, ob an der bestehenden minimalen Unterschriftenzahl von 300 festgehalten oder ob die Unterschriftenzahl erhöht werden soll.

*Pro Erhöhung:*

- Volksinitiativen sollten nicht inflationär zum Einsatz kommen; Volksabstimmungen zu trivialen und völlig chancenlose Vorhaben sind zu vermeiden.
- das Durchlaufen des Prozesses einer Volksinitiative, insb. die Erarbeitung von Gegenvorschlägen und die Durchführung der Volksabstimmung, sind sehr aufwändig.
- Auf Bundesebene werden Initiativen als Wahlkampfmittel missbraucht. Das soll verhindert werden.
- 300 Stimmen können innert kürzester Zeit gesammelt werden.

*Contra Erhöhung:*

- Von Vorteil ist an der tiefen minimalen Unterschriftenzahl, dass sie kleinen politischen Gruppierungen wie auch Einzelpersonen die Nutzung dieses wirksamen politischen Mitwirkungsinstruments ermöglicht.
- Eine Erhöhung der Unterschriftenzahl darf nicht dazu führen, dass das bremsende, bewahrende Element des Referendums gegenüber dem innovatorischen, kreativen Element der Volksinitiative privilegiert wird. Die Gleichbehandlung ist eine Errungenschaft der geltenden Kantonsverfassung.
- Stark ausgeprägte demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten und mitunter geringe Hürden für die Antragstellung an das Stimmvolk entsprechen letztlich auch der politischen Tradition von Appenzell Ausserrhoden als ehemaliger Landsgemeindekanton.
- Von den 16 eingereichten Initiativen im Kanton (seit 1. Juni 1995) wurden nur wenige angenommen – die Initiativen werden sparsam eingesetzt. Die Gefahr eine Initiativflut ist im Kanton AR nicht sehr gross.
- Initiativen werden im Kanton AR – im Gegensatz zum Bund – nicht als Wahlkampfmittel missbraucht. Der Kanton AR hat hierbei eine andere Kultur.
- Die Unterschriftenzahl spielt für die Initianten nicht so eine grosse Rolle – hier ist der Aufwand für den Abstimmungskampf viel grösser.
- Es gibt keinen Grund, dem Volk etwas wegzunehmen.
- Um Unterschriften zu sammeln, muss man sich exponieren. Die Hürde ist daher auch mit 300 genügend gross.

**Antrag:**

**Die Unterschriftenzahl für die Initiative soll bei 300 belassen werden (Status quo). (Abstimmung 6 für**





*Status quo, 3 für Erhöhung)*

Antrag:

Die Unterschriftenzahl für die Initiative soll bei 300 belassen werden (Status quo).  
(Abstimmung 6 für Status quo, 3 für Erhöhung)

### 4.3 Einreichungsfrist

Fraglich ist, ob eine Einreichungsfrist für Volksinitiativen eingeführt werden soll oder nicht.

*Pro Einreichungsfrist:*

- Für die Einführung einer Frist spricht der Umstand, dass zu lange Sammelfristen das Zustandekommen von Volksinitiativen in Gefahr bringen könnten. Problematisch wird es beispielsweise, wenn in der Zwischenzeit viele Unterzeichnende nicht mehr im Kanton wohnen oder gar Mitglieder des rückzugsberechtigten Initiativkomitees aus dem Kantonsgebiet weggezogen sind.
- Nach 2–3 Jahren entspricht das Anliegen der Initiative möglicherweise nicht mehr dem Willen der Stimmberechtigten, z.B. weil es in der Zwischenzeit Veränderungen gegeben hat.
- Es besteht die Gefahr von „Initiativleichen“. Längst aufgegebene Initiativvorhaben gelten auf unbestimmte Zeit als pendent. Es kann nicht sein, dass jemand Unterschriften sammelt und dann irgendwann mal die Initiative einreicht.
- Mit einer Frist wird darüber Klarheit geschaffen, ob die Initiative eingereicht wird oder nicht. Das gehört auch zum Gebot der Fairness.
- Der Gesetzgeber muss wissen, ob eine Initiative kommt oder nicht. Initiativ- und Gesetzgebungsprozesse sollten nicht zu lange parallel laufen.

*Contra Einreichungsfrist:*

- Dagegen einwenden lässt sich, dass die Initianten die Risiken einer langen Dauer kennen und abschätzen können. Zudem liegt es in ihrem eigenen Interesse, ihr politisches Anliegen zur Abstimmung zu bringen, solange es noch aktuell ist.
- Es gibt keine Bedrohung, wenn eine Initiative erst nach langer Zeit eingereicht wird.
- Da die Unterschriftenzahl klein ist, hält sich der Aufwand in Grenzen. Entsprechend benötigen Initiativkomitees selten längere Zeit, um genügend Unterschriften zu erhalten.
- Das Phänomen aufgegebener aber noch immer pender Initiativen ist im Kanton AR kaum bekannt. (in der Arbeitsgruppe wurde nur ein Beispiel erwähnt).
- Falls in der zukünftigen Praxis der Bedarf nach einer Einreichungsfrist aufkommen sollte, wäre, es immer noch möglich, eine Einreichungsfrist im Gesetz über die politischen Rechte einzuführen (HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2078).
- Es gibt keinen Grund, dem Volk etwas wegzunehmen.
- Die Rechte der Stimmberechtigten sind höher zu gewichten als die Vorteile für die Frist.

**Antrag:**

**Es soll für die Initiative eine Einreichungsfrist eingeführt werden.**

*(Abstimmung: 5 für Einführung einer Frist, 3 dagegen)*



#### 4.4 Dauer der Frist:

Unter Berücksichtigung der Fristen der anderen Kantone erscheint eine Einreichungsfrist von 6 Monaten als angemessen.

#### **Antrag:**

**Die Einreichungsfrist für die Initiative soll 6 Monate betragen.**

*(Abstimmung: 7 für 6 Monate, 1 Enthaltung)*

#### 4.5 Form (Art. 52 KV)

Dass eine Gesetzesinitiative und eine Initiative auf Teilrevision der Kantonsverfassung sowohl als ausgearbeitete Vorlage als auch als allgemeine Anregung eingereicht werden kann, wirkt zum Vorteil der Initianten, indem es ihnen maximale Handlungsfreiheit gibt. Die Arbeitsgruppe 3 sieht in diesem Zusammenhang keinen Handlungsbedarf.

Dass nicht eine ausgearbeitete Totalrevidierte Kantonsverfassung per Initiative zur Abstimmung gebracht werden kann, erscheint ebenfalls sachgerecht. Dafür erscheint das Verfahren der Volksinitiative schlichtweg ungeeignet.

#### **Antrag:**

**Die Regelung von Art. 52 KV (Form) soll beibehalten werden. (Einstimmig)**

#### 4.6 Einheitsinitiative (Art. 53 KV)

Mit der Einführung der Einheitsinitiative bezweckte die Verfassungskommission einerseits eine Optimierung der systematischen Einordnung der auf dem Initiativweg eingeführten Rechtsänderungen; insbesondere sollen Anliegen, die inhaltlich nicht auf Verfassungsstufe gehören, diese nicht belasten. Andererseits erstrebte sie auch eine vereinfachte Handhabung für die Stimmberechtigten (SCHOCH, a.a.O., Art. 53 Ziff. 2).

Näher begründet wird das letzte Anliegen insb. im Handbuch des bernischen Verfassungsrechts:

*„Die Ausübung des Initiativrechts ist aufgrund der zunehmenden Verrechtlichung des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens schwieriger geworden. Immer häufiger laufen die Träger politischer Initiativen Gefahr, mit ihren Anliegen an übergeordnetes Recht zu stossen oder Massnahmen zu verlangen, für deren Verwirklichung vorgängig besondere Rechtsgrundlagen geschaffen werden müssen. Aus diesen Gründen stellt die neue Verfassung einen Verfahrensweg zur Verfügung, der es den Stimmberechtigten erlaubt, eine Initiative einzureichen, ohne sich über die Rechtsform äussern müssen. Der Grosse Rat (in AR: Kantonsrat) wird bei der Ausarbeitung der Vorlage die Frage der Rechtsform zu prüfen und anschliessend die Anliegen der Initianten in der zweckmässigen Art und Weise zu verwirklichen haben (...).“ (URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, Art. 59 Ziff. 8a).*

Falls die Initianten die Regelungsstufe ihres Initiativbegehrens verbindlich festlegen wollen, steht ihnen die Initiativform der ausgearbeiteten Vorlage offen. Die mit der Einheitsinitiative für allgemeine Anregungen vereinfachte Handhabung, erleichtert damit die Handhabung des Initiativrechts, ohne dieses merklich einzuschränken.



**Antrag:**

**Die Einheitsinitiative in Form der allgemeinen Anregung (Art. 53 KV) soll beibehalten werden. (Einstimmig)**

4.7 Gegenvorschlag; doppeltes Ja (Art. 54 KV)

Die Arbeitsgruppe 3 erkennt in dieser Frage keinen Handlungsbedarf. Von Bedeutung scheint auch, dass Bund und Kantone mit nur einer Ausnahme genau diese Regelung und Praxis kennen.

**Antrag:**

**Der materielle Gehalt betreffend Gegenvorschlag und doppeltes Ja (Art. 54 KV) soll beibehalten werden. (Einstimmig)**

4.8 Zuständigkeit für Entscheid über Gültigkeit (Art. 55 KV)

Zu prüfen ist, ob die Zuständigkeit für den Entscheid über die Gültigkeit der Volksinitiative auf den Regierungsrat übergehen sollte.

Pro:

- Die Gültigkeit der Volksinitiative ist eine typische Rechtsfrage, für die das Parlament, als primär politisches Gremium, nicht geeignet ist.
- Wenn der Regierungsrat über die Gültigkeit der Volksinitiativen zu entscheiden hätte, würden seine Entscheide auch durch kantonale Gerichtsbehörden überprüft und damit der Rechtsschutz der Initianten verbessert. Allerdings könnte der Gesetzgeber auch beim Entscheid des Kantonsrates vorsehen, dass dieser vom kantonalen Gericht überprüft werden kann.

Contra:

- Der Entscheid über die Gültigkeit von Initiativen ist von grosser Wichtigkeit, sodass die Zuständigkeit des Parlaments gerechtfertigt ist. Der Regierungsrat ist mit seinen 5 Mitgliedern ein zu kleines Gremium, um über die Gültigkeit von Initiativen zu entscheiden.
- Durch den Einschub einer kantonalen Rechtsmittelinstanz, verlängert sich das Verfahren – es kann somit länger dauern, bis alle wissen, was definitiv gilt.

**Antrag:**

**Über die Gültigkeit von Initiativen soll weiterhin der Kantonsrat entscheiden. (Einstimmig)**

4.9 Ungültigkeitsgründe (Art. 55 Abs. 2 KV)

Erste Überlegungen: Die Ungültigkeitsgründe sollten weiterhin abschliessend in der KV genannt werden. Eine Ausdehnung auf die Gesetzesebene sollte angesichts der Bedeutung der Volksinitiative als Volksrecht und damit als Grundrecht und angesichts der Konsequenzen für ein einzelnes Begehren (Ungültigkeit) vermieden werden.

pro:



- Die gegenwärtige Regelung der Ungültigkeitsgründe hat sich bewährt und in der Praxis zu keinen Problemen geführt.
- Die Einheit der Form hat kaum praktische Bedeutung. Es gibt kaum Fälle, in denen dieses Erfordernis eine Rolle gespielt hätte (Vgl. St. Galler Kommentar BV, Art. 139 Rz. 36 f.).
- Neuere Kantonsverfassungen verzichten – wie die KV AR – auf diesen Tatbestand (KV BS z.B.) und sehen stattdessen Alternativen vor. So kennt Art. 25 Abs. 3 KV ZH die Bestimmung, dass Initiativen, die nicht einheitlich formuliert sind, als allgemeine Anregungen behandelt werden. Art. 56 Abs. 2 KV GE bestimmt: Eine teilweise formulierte Initiative gilt als nicht ausformulierte Initiative.

contra:

- Die Einheit der Form ist für eidgenössische Volksinitiativen vorgesehen. Viele andere Kantone kennen sie ebenfalls.
- Das Bundesgericht wendet sie auf kantonale Volksinitiativen an.

**Antrag:**

**Die Aufzählung der drei Ungültigkeitsvoraussetzungen – Einheit der Materie, Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und Durchführbarkeit – soll beibehalten werden. (Einstimmig)**

#### 4.10 Einzelinitiative

Die Erfahrungen des Kantons Zürich mit dem Instrument der Einzelinitiative zeigt, dass diese Mitwirkungsmöglichkeit intensiv genutzt wird. Die Einzelinitiativen werden in grosser Anzahl eingereicht, doch haben diese erfahrungsgemäss nur sehr geringe Erfolgsaussichten. Behördeninitiativen sind zahlenmässig viel weniger bedeutend und seit einigen Jahren wurde keine Behördeninitiative mehr eingereicht (die letzte war im Jahr 2012). Auch die Behördeninitiativen haben eine geringe Erfolgsquote. Zu bedenken ist freilich, dass auch formell gescheiterte Einzel- und Behördeninitiative eine gewisse politische Wirkung erzielen können.

Argumente Pro Einzelinitiative:

- Wenn auch fast alle Einzelinitiativen scheitern, bietet sie politischen Minderheiten eine Plattform, um ihre Anliegen vor den kantonalen Behörden zu vertreten und das Parlament kommt in direkten Kontakt damit.
- Die rege Nutzung der Einzelinitiative deutet darauf hin, dass dieses Instrument ein tatsächliches Mitwirkungsbedürfnis erfüllt.
- Der Kantonsrat würde sich mit der Einzelinitiative möglicherweise mit Themen und Fragen auseinandersetzen, mit denen er sich ohne dieses Instrument nicht befassen würde.

Argumente Contra Einzelinitiative:

- Im Kanton AR bestehen andere Möglichkeiten für Minderheiten, um mit ihren Anliegen gehört zu werden. Aufgrund der kleinräumigen Verhältnisse und der Tatsache, dass Kantonsratsmitglieder in den Gemeinden gewählt werden, ist der direkte Kontakt zu den Mitgliedern des Kantonsrates erheblich leichter, als in einem grossen Kanton. Ferner besteht in AR auch eine Kultur des direkten Austauschs mit kantonalen Behörden. Es ist keine Seltenheit, dass unzufriedene Bürgerinnen und Bürger direkt mit Mitgliedern des Regierungsrates Kontakt aufnehmen und dort auch angehört werden.
- Gestützt auf die Erfahrungen in Zürich erscheint es gut möglich, dass zahlreiche Einzelinitiativen eingereicht würden. Dies würde für den Kantonsrat und insbesondere für die Kommissionen viel Zeit in



Anspruch nehmen, ohne dass dabei viel Aussicht auf Erfolg bestehen würde. Auch für den Regierungsrat und für die Verwaltung wäre mit erhöhtem Aufwand zu rechnen.

- Wie die Erfahrungen im Kanton Zürich zeigen, sind querulatorische Eingaben keine Seltenheit. Dabei besteht soweit keine wirksame Handhabe, um sich dagegen zur Wehr zu setzen.

**Antrag:**

**Die Einzelinitiative soll nicht eingeführt werden (7 gegen Einführung, 1 Enthaltung).**

#### 4.11 Behördeninitiative

Die geringe Nutzung der Behördeninitiativen und ihre tiefe Erfolgsquote im Kanton ZH sprechen gegen ihre Einführung in Ausserrhoden.

Ein allgemeines Initiativrecht für kantonale Behörden wie es der Kanton Zürich kennt, wäre problematisch. Es würde den Regierungsrat in seiner Stellung als oberste leitende und planende Behörde des Kantons (Art. 82 Abs. 1 KV) empfindlich schwächen. Einem gesamteuropäischen Trend folgend, werden staatliche Aufgaben auch in Appenzell Ausserrhoden an externe Verwaltungsträger ausgelagert (Anstalten wie der Spitalverbund, die Assekuranz oder die Sozialversicherungen, Stiftungen wie die Stiftung Pro Appenzell, [öffentlich-rechtliche] Aktiengesellschaften wie die ARI). Mit verschiedenen Instrumenten wird dabei gewährleistet, dass Regierungsrat und Kantonsrat die Aufsicht über diese Verwaltungsträger sicherstellen können und dass der Regierungsrat insbesondere weiterhin die staatliche Aufgabenerfüllung (indirekt) steuern kann (sogenannte Public Corporate Governance). Eine Behördeninitiative, mit der Organe kantonaler Anstalten beispielsweise die Anpassung ihrer Rechtsgrundlagen direkt beim Kantonsrat einfordern könnten, würde sämtliche Bemühungen der Public Corporate Governance infrage stellen. Der Regierungsrat wäre seiner Steuerungsfunktion in beträchtlichem Ausmass beraubt. Gleichzeitig käme einer Behördeninitiative einer kantonalen Anstalt gegen den Willen des Regierungsrates einem Misstrauensvotum gleich. Die gute Zusammenarbeit zwischen dem zuständigen Organ und dem Regierungsrat wäre akut gefährdet.

Eher vorstellbar wäre ein Initiativrecht für Gemeindebehörden. Die Gemeinden haben jedoch ohnehin eine starke Stellung im Kantonsrat. Diverse Mitglieder des Kantonsrates sind gleichzeitig Mitglied eines Gemeinderates (7) oder haben gar das Gemeindepräsidium inne (6). Bei der Hälfte der Gemeinden ist dadurch die Gemeindeexekutive unmittelbar im Kantonsrat vertreten. Aber auch Kantonsratsmitglieder, die nicht gleichzeitig dem Gemeinderat angehören, vertreten im Kantonsrat die Gemeinde, die sie gewählt hat. Weil die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden im Kantonsrat über sämtliche parlamentarischen Instrumente verfügen können, scheint ein Initiativrecht für Gemeindebehörden nicht erforderlich.

Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe 3 gäbe es kaum Bereiche, bei denen Gemeinden auf das Instrument der Behördeninitiative zurückgreifen würden. Damit bestünde aber die Gefahr, dass eine entsprechende Verfassungsbestimmung toter Buchstabe bleiben würde.

**Antrag:**

**Die Behördeninitiative soll nicht eingeführt werden. (Einstimmig)**



## 4.12 Volksmotion

Für die die Volksmotion spricht, dass die Bevölkerung Ideen einfacher dem Kantonsrat unterbreiten könnte als mit einer Initiative, denn eine Initiative ist aufwändiger und führt immer zu einem Abstimmungskampf.

Gegen die Einführung der Volksmotion im Kanton AR spricht, dass eine Initiative nur von 300 Personen unterzeichnet werden muss. Diese Hürde ist sehr gering, sodass der Nutzen eines zusätzlichen Volksrechts sehr gering wäre. Es macht daher keinen Sinn, ein neues Instrument mit einer noch tieferen Unterschriftenzahl einzuführen.

### **Antrag:**

**Die Volksmotion soll nicht eingeführt werden** (7 gegen die Einführung, 1 für die Einführung).

## **5. Literaturhinweise**

ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1044 ff. (Sharepoint -> Arbeitsgruppe 3 -> Literatur -> Volksinitiative: „Auer\_Staatsrecht\_Volksinitiative“).

URS HENRYK HOFFMANN-NOWOTNY, Einzelinitiative und Volksmotion – Reformgedanken vor dem Hintergrund kantonaler Verfassungsrevisionen, ZBI 102 (2001), S. 449 ff. (vgl. Sharepoint -> Arbeitsgruppe 3 -> Literatur -> Volksinitiative: „Nowotny\_Einzelinitiative und Volksmotion\_ZBI 102 (2001)“)

## **6. Beschlüsse**

13.12.2018	<p>Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Beim Gegenstand der Initiative soll am Status quo festgehalten werden (Ziff. 4.1).</li><li>- Die Unterschriftenzahl für die Initiative soll bei 300 belassen werden (Status quo; Ziff. 4.2).</li><li>- Es soll für die Initiative eine Einreichungsfrist von 6 Monaten eingeführt werden (Ziff. 4.3 und 4.4).</li><li>- Die Regelung von Art. 52 KV (Form) soll beibehalten werden (Ziff. 4.5).</li><li>- Die Einheitsinitiative in Form der allgemeinen Anregung (Art. 53 KV) soll beibehalten werden (Ziff. 4.6).</li><li>- Art. 54 KV: Der materielle Gehalt betreffend Gegenvorschlag und doppeltes Ja (Art. 54 KV) soll beibehalten werden (Ziff. 4.7)</li><li>- Über die Gültigkeit von Initiativen soll weiterhin der Kantonsrat entscheiden (Ziff. 4.8).</li><li>- Die Aufzählung der drei Ungültigkeitsvoraussetzungen – Einheit der Materie, Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und Durchführbarkeit – soll beibehalten werden (Ziff. 4.9).</li></ul>
17.01.2019	<ul style="list-style-type: none"><li>- Die Einzelinitiative soll nicht eingeführt werden (Ziff. 4.10)</li><li>- Die Behördeninitiative soll nicht eingeführt werden. (Ziff. 4.11)</li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>- Die Volksmotion soll nicht eingeführt werden. (Ziff. 4.12)</li></ul>
14.02.2019	Die Arbeitsgruppe 3 genehmigt das Themenblatt Nr. 312 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.
27.06.2019	Beschlüsse der VK <ul style="list-style-type: none"><li>- Einreichungsfrist von 6 Monaten wird eingeführt (vgl. Protokoll der VK Sitzung vom 27. Juni 2019, S. 8).</li><li>- Die VK nimmt alle übrigen Anträge der AG3 gesamthaft an (vgl. Protokoll der VK Sitzung vom 27. Juni 2019, S. 8).</li></ul>

**Anhang: Recherchen für Themenblatt Volksinitiative**

**Kantonale Volksinitiativen seit Inkrafttreten Kantonsverfassung am 1.6.1995**

<b>Titel der Initiative</b>	<b>Gegenstand</b>	<b>Empfehlung/Beschluss Kantonsrat</b>	<b>Datum Abstimmung (Landsgemeinde, Urnenabstimmung, Kantonsrat)</b>	<b>Ergebnis Urnenabstimmung</b>
Volksinitiative auf Einführung des unterrichtsfreien Samstags	Auszug aus Protokoll Landsgemeinde: Sie verlangt eine entsprechende Anpassung der Volksschutzgesetzgebung und die Einführung der 5-Tage-Woche in unseren Schulen frühestens ab dem kommenden, jedoch spätestens auf das Schuljahr 1998/99.	KR 18.03.1996 Der Kantonsrat empfiehlt mit 33:26 Stimmen die Volksinitiative zur Einführung des schulfreien Samstags anzunehmen.	Landsgemeinde 1996 (28.04.1996)	angenommen
Volksinitiative zur Einführung der Urnenabstimmung für Verfassungsfragen	Auszug aus Protokoll Landsgemeinde: Sie ist mit über 7000 Unterschriften zustande gekommen und will, dass künftig alle Vorlagen, die die Kantonsverfassung betreffen, an der Urne und nicht mehr an der Landsgemeinde entschieden werden.	KR 24.02.1997 Der Kantonsrat empfiehlt mit 54:8 Stimmen die Volksinitiative abzulehnen.	Landsgemeinde 1997 (27.04.1997)	abgelehnt



Titel der Initiative	Gegenstand	Empfehlung/Beschluss Kantonsrat	Datum Abstimmung (Landsgemeinde, Urnenabstimmung, Kantonsrat)	Ergebnis Urnenabstimmung
Volksinitiative bzw. Petition bezüglich Schadenersatzklage gegen die Verantwortlichkeiten am Untergang der Appenzell A.Rh. Kantonalbank	Initiative im Wortlaut: Laut „Bericht des Büro des Kantonsrates an den Kantonsrat betreffend Verantwortlichkeitsansprüche wegen des Niedergangs der Appenzell A.Rh. Kantonalbank“ haben sich 18 Verantwortungsträger strafbar gemacht. Die Kantonalbank war eine Institution des Kantons und somit seiner Bürger. Es kann daher nicht im Ermessen einer Behörde liegen, auf Schadenersatzansprüche gegen die Verantwortungsträger zu verzichten (Kantonsverfassung, Art. 70 Absatz 3). Wir verlangen: Durch geeignete Massnahmen ist der Eintritt der Verjährung zu verhindern. Den gültigen Gesetzen und Verordnungen ist Nachdruck zu verschaffen und gegen straffällig gewordene Verantwortungsträger Schadenersatzklage zu erheben.“	KR 08.12.1997 Im Sinne von Art. 51 Abs. 1 und Art. 55 Abs. 1 der Kantonsverfassung beschliesst der Kantonsrat diskussionslos, die Volksinitiative ungültig zu erklären. Er nimmt die Initiative als Petition (Art. 16 KV) entgegen.	Kantonsrat 08.12.1997	
Volksinitiative/Petition betreffend die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer / Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht, Änderung von Art. 11	Volksinitiative/Petition aus dem Kreis des Jugendparlaments: Die Initiative verlangt mit Blick auf ausländische Jugendliche im Kanton Appenzell Ausserrhoden eine Änderung der Voraussetzungen, welche einen Anspruch auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts begründen. Konkret wurde eine Verkürzung der Wohnsitzdauer von 15 Jahren und die Möglichkeit des beliebigen Wohnsitzwechsels innerhalb des Kantons angestrebt.	KR 17.08.1998 Der Kantonsrat lehnt die Initiative mit 58:1 Stimmen ab; dem Entwurf der Änderung des Gesetzes stimmt er mit 58:1 Stimmen zu.  Rückzug der Initiative gemäss Mitteilung RR im Abl vom 16.09.1998	Rückzug der Initiative  Abstimmung über Gegenvorschlag an Urne 07.02.1999	Gegenvorschlag angenommen: 6'883 Ja-Stimmen 6'336 Nein-Stimmen Stimmbeteiligung 40%

Titel der Initiative	Gegenstand	Empfehlung/Beschluss Kantonsrat	Datum Abstimmung (Landsgemeinde, Ur- nenabstimmung, Kan- tonsrat)	Ergebnis Urnenab- stimmung
Volksinitiative „12 autofreie Sonnta- ge“	Initiative im Wortlaut: Im Kanton Appenzell A.Rh. werden zwölf autofreie Sonntage pro Jahr eingeführt. Während dieser ist jegli- cher motorisierter Privatverkehr verboten. Die Detailab- stimmungen können sich an den autofreien Sonntagen der Siebzigerjahre oder an der aktuellen nationalen Initiative orientieren.	KR 24.03.2003 Der Kantonsrat erklärt die Initiative mit 58 Stimmen bei 2 Enthaltungen für ungültig.	Kantonsrat 24.03.2003	
Proporzinitiative (Volksinitiative zur Einführung des Proporzwahlrechts für die Kantonsratswahlen)	Initiative im Wortlaut: Art. 71 Zusammensetzung, Wahl (Abs. 1–3 und 5 unverändert) 4 Für die Kantonsratswahl gilt das Verhältniswahlver- fahren; Wahlkreise sind die Gemeinden.	KR 24.03.2003 1. Lesung; Volksdiskussi- on bis 25.04.2003  Rückzug der Initiative gemäss Mitteilung RR im Abl vom 20.08.2003	Rückzug der Initiative	



Titel der Initiative	Gegenstand	Empfehlung/Beschluss Kantonsrat	Datum Abstimmung (Landsgemeinde, Ur- nenabstimmung, Kan- tonsrat)	Ergebnis Urnenab- stimmung
Volksinitiative für ein faires Wahl- verfahren in den Kantonsrat „Initiative faires Wahlverfahren“	Die Kantonsverfassung soll geändert werden (In jeder Gemeinde Wahl eines Kantonsratsmitgliedes nach dem Mehrheitswahlverfahren; Bildung von 4 Wahlkreisen; Wahl der übrigen Kantonsratsmitglieder innerhalb der 4 Wahlkreise nach dem Verhältniswahlverfahren).	KR 12.09.2005 Die Anträge des Regie- rungsrates und der vorbe- ratenden parlamentari- schen Kommission wer- den grossmehrheitlich angenommen (Die Initia- tive sei den Stimmbe- rechtigten mit der Emp- fehlung auf Ablehnung zu unterbreiten).  Rückzug der Initiative gemäss Mitteilung RR im Abl vom 21.09.2005	Rückzug der Initiative	

Titel der Initiative	Gegenstand	Empfehlung/Beschluss Kantonsrat	Datum Abstimmung (Landsgemeinde, Urnenabstimmung, Kantonsrat)	Ergebnis Urnenabstimmung
„Musikschulinitiative – Musikunterricht für Alle“	Mit der Initiative wird die Integration der Musikschulen in die Schulgesetzgebung als Schulart mit Bildungs- und Kulturauftrag unter Erfüllung bestimmter Anliegen verlangt.	KR 19.03.2007 Der Kantonsrat empfiehlt den Stimmberechtigten mit 47:7 Stimmen bei 4 Enthaltungen die Ablehnung der Initiative und mit 41:9 Stimmen bei 8 Enthaltungen die Annahme des Gegenvorschlages.	Urne 17.06.2007	Gegenvorschlag setzt sich durch:  Initiative abgelehnt: 5'194 Ja-Stimmen 6'878 Nein-Stimmen  Gegenvorschlag angenommen: 5'985 Ja-Stimmen 5'524 Nein-Stimmen  Stichfrage: 4'650 Volksinitiative 6'242 Gegenvorschlag  Stimmbeteiligung 35.4%
Volksinitiative „Faires Wahlverhalten – Proporz für den Kantonsrat“ auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden	Die Volksinitiative verlangt eine Änderung von Art. 71 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden zur Zusammensetzung und Wahl des Kantonsrates. Sie will für die Kantonsratswahlen neu das Verhältniswahlverfahren im ganzen Kanton einführen.	KR 18.02.2008 Der Kantonsrat empfiehlt den Stimmberechtigten mit 37:24 Stimmen bei 1 Enthaltung die Ablehnung der Volksinitiative.	Urne 01.06.2008	Abgelehnt: 7'061 Ja-Stimmen 7'949 Nein-Stimmen Stimmbeteiligung 42.0%

Titel der Initiative	Gegenstand	Empfehlung/Beschluss Kantonsrat	Datum Abstimmung (Landsgemeinde, Ur- nenabstimmung, Kan- tonsrat)	Ergebnis Urnenab- stimmung
Volksinitiative „Wiedereinführung von Schulnoten ab der 4. Klasse“	Die Schülerinnen und Schüler der 1. bis 6. Klasse der Volksschulen von Appenzell Ausserrhoden werden heute nicht mit Noten sondern mit Worten beurteilt. Am 16. August 2007 wurde die Volksinitiative «Wiedereinführung von Schulnoten ab der 4. Klasse» (nachfolgend Noteninitiative) eingereicht. Diese beinhaltet im Wesentlichen die Wiedereinführung von Noten von der 4. bis zur 6. Klasse der Primarschule.	KR 16.02.2009 Der Kantonsrat empfiehlt den Stimmberechtigten mit 52:11 Stimmen bei 0 Enthaltungen, die Volksinitiative abzulehnen.	Urne 17.05.2009	Zugestimmt: 10'339 Ja-Stimmen 5'022 Nein-Stimmen Stimmbeteiligung 42.8%
Volksinitiative „Wiedereinführung der Landsgemeinde im Kanton Appenzell Ausserrhoden“	Wiedereinführung der Landsgemeinde im Kanton Appenzell Ausserrhoden Zur Klärung der sich stellenden Rechtsfragen hat der Regierungsrat ein <a href="#">Gutachten</a> in Auftrag gegeben, das von Prof. Dr. iur. Markus Schefer, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Basel, in Zusammenarbeit mit Dr. iur. Michel Besson, Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität Basel erstellt wurde. Das Rechtsgutachten beurteilte die Landsgemeinde-Initiative als gültig.	KR 22.02.2010 Der Kantonsrat lehnte die Initiative in der Schlussabstimmung mit 58:4 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab. Auf einen Gegenvorschlag wurde verzichtet.	Urne 13.06.2010	Abgelehnt: 4'845 Ja-Stimmen 11'461 Nein-Stimmen Stimmbeteiligung 44.8%

Titel der Initiative	Gegenstand	Empfehlung/Beschluss Kantonsrat	Datum Abstimmung (Landsgemeinde, Ur- nenabstimmung, Kan- tonsrat)	Ergebnis Urnenab- stimmung
Volksinitiative zur „Abschaffung der Pauschalbesteuerung – SchweizerInnen und AusländerInnen gleich behandeln“	Reiche Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz nicht erwerbstätig sind, können auf der Basis der Lebenshaltungskosten pauschal besteuert werden. Die SP des Kantons Appenzell Ausserrhoden reichte die Volksinitiative "zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung - SchweizerInnen und AusländerInnen gleich behandeln!" ein. Diese verlangt die Streichung des folgenden Artikels des kantonalen Steuergesetzes: Artikel 16, Besteuerung nach dem Aufwand, Absatz 2: Haben diese Personen das Schweizer Bürgerrecht nicht, steht ihnen das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zu.	KR 24.11.2011 Der Kantonsrat empfiehlt den Stimmberechtigten mit 39:16 Stimmen bei 7 Enthaltungen, die Volksinitiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.	Urne 11.03.2012	<p>Volksinitiative setzt sich durch:</p> <p>Initiative angenommen: 9'169 Ja-Stimmen 5'829 Nein-Stimmen</p> <p>Gegenvorschlag angenommen: 7'077 Ja-Stimmen 6'917 Nein-Stimmen</p> <p>Stichfrage: 8'339 Volksinitiative 6'325 Gegenvorschlag</p> <p>Stimmbeteiligung 42.0%</p>

Titel der Initiative	Gegenstand	Empfehlung/Beschluss Kantonsrat	Datum Abstimmung (Landsgemeinde, Ur- nenabstimmung, Kan- tonsrat)	Ergebnis Urnenab- stimmung
Volksinitiative „Für gleichlange Spiesse beim Nichtraucher-schutz“	<p>Das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen ist seit dem 1. Mai 2010 in Kraft. Das Bundesrecht schreibt vor, dass in geschlossenen Räumen, die öffentlich zugänglich sind oder die mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen, das Rauchen verboten ist. Geraucht werden darf nur in abgetrennten und genügend belüfteten Raucherzimmern (Fumoirs). Die Voraussetzungen für das Einrichten von Fumoirs sind in der Verordnung des Bundes zum Schutz vor Passivrauchen beschrieben. Das Ausserrhoder Stimmvolk hat am 25. November 2007 mit grossem Mehr dem kantonalen Gesundheitsgesetz zugestimmt. Darin war für kleine Gastronomiebetriebe (kleiner als 80m<sup>2</sup>) bis Ende 2010 eine Übergangsfrist vorgesehen. Seit dem 1. Januar 2011 sind auch diese kleinen Raucherlokale in Appenzell Ausserrhoden nicht mehr zulässig.</p> <p>Am 25. Januar 2011 hat der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden das Zustandekommen der Volksinitiative „Für gleich lange Spiesse beim Nichtraucher-schutz“ festgestellt, die unter der Leitung von Gastro Appenzellerland mit 1'695 gültigen Unterschriften eingereicht wurde. Die Initiative verlangt eine Anpassung des Ausserrhoder Gesundheitsgesetzes an die Eidgenössischen Gesetze. Dabei geht es darum, dass das Rauchverbot für kleine Gastrobetriebe (kleiner als 80m<sup>2</sup>) auf Gesuch hin aufgehoben wird.</p>	<p>KR 26.11.2012</p> <p>Der Kantonsrat empfiehlt den Stimmberechtigten mit 33:24 Stimmen bei 5 Enthaltungen die Volksinitiative abzulehnen.</p>	<p>Urne 03.03.2013</p>	<p>Abgelehnt: 7'526 Ja-Stimmen 10'584 Nein-Stimmen Stimmbeteiligung 49.6%</p>

Titel der Initiative	Gegenstand	Empfehlung/Beschluss Kantonsrat	Datum Abstimmung (Landsgemeinde, Ur- nenabstimmung, Kan- tonsrat)	Ergebnis Urnenab- stimmung
Volksinitiative „Mehr Mitsprache bei der ÖV-Finanzierung“	Die Initiative verlangt eine Änderung des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs.	KR 24.03.2014 In der Schlussabstimmung stimmte der Kantonsrat der Initiative mit 56:3 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu. Die Initiative wurde abgeschrieben.	Kantonsrat 24.03.2014	
Volksinitiative für mehr Steuer- gerechtigkeit	Die Initiative der SP Appenzell Ausserrhoden fordert, dass Familien und Steuerpflichtige, die nicht in überdurchschnittlichen Verhältnissen leben, steuerlich entlastet werden.	KR 07.05.2018 In der Schlussabstimmung lehnte der Kantonsrat die Initiative mit 43:21 Stimmen ohne Enthaltung ab. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages verzichtete er. Er empfiehlt den Stimmberechtigten die Volksinitiative mit 40:21 Stimmen bei 3 Enthaltungen zur Ablehnung.	Urne 23.09.2018	Abgelehnt: 6'307 Ja-Stimmen 8'305 Nein-Stimmen Stimmbeteiligung 39.4%
Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“	Das Ziel der Initiative besteht gemäss Angaben auf der Unterschriftenliste darin, die notwendige Handlungsfreiheit für zeitgemässe Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden zu schaffen.	Pendent (Vorlage an Kantonsrat wird zurzeit erarbeitet)	Pendent	